

Synthèse du rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire » de Jean-Paul Delahaye, IGEN

La mission confiée à Jean-Paul Delahaye (par lettre de mission du 16 juillet 2014) intitulée « Grande pauvreté et réussite scolaire » revêt une double dimension : décrire la réalité souvent méconnue de la présence et de l'impact de la précarité sociale en milieu scolaire, et proposer des mesures susceptibles de renforcer le sens même de la refondation de l'école, centrée sur la réussite de tous les élèves et la réduction des écarts de réussite liés à l'origine sociale.

Ces deux dimensions structurent les deux parties du rapport, qui a été réalisé dans une collaboration étroite avec le Conseil économique, social et environnemental (engagé dans une réflexion « Pour une école de la réussite de tous »), avec l'appui d'un groupe national de soutien et d'expertise mobilisant des ressources associatives (ATD Quart Monde) et administratives (DGESCO, IGAENR).

Il faut d'emblée souligner la grande qualité du rapport, tant sur la forme puisqu'il est étayé de nombreux témoignages et illustrations de terrain, que sur le fond avec 68 préconisations qui embrassent l'ensemble des problématiques.

1ère partie :

L'école face aux situations de grande pauvreté des élèves

La première partie du rapport présente une description minutieuse et très riche des différentes formes de fragilité liées à la grande pauvreté en milieu scolaire : logement, alimentation, vêtements, santé, apprentissage, vulnérabilité face au risque de décrochage... Le rapport illustre aussi les problématiques de concentration géographique des enfants issus de l'immigration, la situation des mineurs isolés étrangers, avant de pointer plusieurs difficultés relevant de l'institution et de formuler des préconisations consensuelles :

- Présentant la **restauration scolaire** comme révélateur des difficultés sociales, il recommande que la restauration scolaire devienne un droit sans aucune condition restrictive (PPL adoptée à l'An et transmise au Sénat).
- Constatant les difficultés grandissantes des équipes éducatives pour organiser des **sorties scolaires**, a fortiori des classes découvertes ou des échanges internationaux, il propose d'imposer comme principe que « tout élève doit pouvoir bénéficier d'un voyage culturel et/ou linguistique au cours de sa scolarité obligatoire et aucun élève ne doit pouvoir être empêché d'y participer pour des raisons financières »
- Déplorant « des exigences pas toujours raisonnables », des « instructions officielles peu connues ou même ignorées » sur les **fournitures scolaires**, il préconise de mobiliser les corps d'inspection, les directeurs d'école et les chefs d'établissement pour qu'ils soient les garants des recommandations officielles. De même, pour mettre fin aux dérives constatées dans l'utilisation de la coopérative scolaire, il recommande de rappeler fermement les règles.

Le rapport s'attache ensuite à trois problématiques en formulant des préconisations qui méritent un examen attentif :

- Sur la **santé scolaire et le rôle du service social**, dont il constate la sur-sollicitation et l'évolution des missions vers une forme de premier recours des familles en situation de pauvreté, il propose de renforcer le rôle et les missions de la médecine scolaire (autorisation à prescrire des bilans d'évaluation auprès de spécialistes, mise en place de convention avec les ARS et les collectivités sur l'accès aux soins, revalorisation des métiers et augmentation des postes de médecins et d'infirmiers dans les zones défavorisées) mais aussi du service social en l'étendant au premier degré en éducation prioritaire. Si ces préconisations rejoignent pleinement les réflexions actuelles du ministère, certaines méritent un travail interministériel avec la santé, des concertations avec les personnels, et une mise en perspective budgétaire qui invitent à la prudence.
- Sur les **bourses**, le rapport déplore des crédits « pas à la hauteur du besoin » et un développement inquiétant du non recours (le pourcentage d'élèves boursiers a diminué ces 3 dernières années alors que la pauvreté augmentait). Il propose, outre un état des lieux, une mobilisation des inspections et une simplification des dossiers de demande pour endiguer ce phénomène, ainsi qu'une revalorisation du montant des bourses (357 € par an à taux plein). Cette proposition rejoint un travail en cours de la DGESCO pour revaloriser la part principale des bourses, financée par la suppression de divers compléments. A noter que dans l'esprit de JP Delayahe, cette proposition est politiquement intéressante car les volumes financiers en jeu sont raisonnables (162 M€ au total), ce qui permettrait d'afficher une hausse relative importante pour un montant limité (par exemple 20 M€ correspondraient à l'annonce d'une augmentation de plus de 12%)
- Enfin, le rapport est sévère sur « l'incompréhensible effondrement des crédits destinés aux **fonds sociaux** ». En 1998, le budget qui leur était consacré était de 73 M€, 66 M€ en 2005, 32 M€ en 2012, 35 en 2014, 43 M€ en 2015 (suite au plan de mobilisation de l'école pour les valeurs de la République, 8 M€ vont être ajoutés à la ligne de crédits initiale de 35 M€). Il propose de revenir au niveau de 2001, soit 70 M€, de sanctuariser ce budget et d'intégrer un volet social dans le contrat d'objectif de l'établissement. **Attention, en l'état actuel des perspectives budgétaires, l'objectif de combler le delta de 27 M€ d'ici la fin du quinquennat semble difficilement réalisable, il s'agit donc d'une perspective de moyen terme** (le rapport ne fixe pas d'échéance).

2ème partie :

4 leviers pour une politique globale au service de la réussite de tous les élèves

1. Une concentration des efforts et des moyens

Le rapport reprend à son compte et souligne largement les avancées permises par la mise en place de l'allocation progressive des moyens et la loi de refondation. Il recommande ainsi de poursuivre l'effort de scolarisation des moins de 3 ans pour atteindre l'objectif de 30% d'une classe d'âge en 2017 et de 50% dans les REP+, de piloter davantage le dispositif « plus de maîtres que de classes », de poursuivre le mouvement de création de postes de RASED.

Il recommande d'aller plus loin, dans une stratégie de moyen – long terme, en affectant une partie des économies réalisées par la suppression progressive du redoublement (estimées à 240 M€ en 2017 pour atteindre 2 milliards en 2027) au financement d'actions pédagogiques d'accompagnement des élèves les plus en difficulté. Dans le même esprit, il propose de rééquilibrer les dotations budgétaires entre un second degré sur-doté de 15% (par rapport aux pays comparables) et un premier degré sous-doté de 15%. **Ces préconisations vont très au-delà du quinquennat, d'autant que la suppression du redoublement produit un surcoût les deux premières années, il s'agit donc de perspectives dans lesquelles inscrire une stratégie**

amplifiée de lutte contre les inégalités. Par exemple, le rapport préconise d'aller plus loin dans la réduction des effectifs des classes des écoles primaires et des collèges en REP+.

Le rapport évoque par ailleurs le recentrage de l'accompagnement éducatif en éducation prioritaire, qu'il estime « légitime » dans le contexte de contrainte budgétaire. Mais, dans la logique d'allocation progressive des moyens prenant en compte les caractéristiques sociales des établissements, il préconise de veiller à ce que ce dispositif « puisse être maintenu dans les internats et dans les collèges hors éducation prioritaire qui accueillent une part significative d'élèves issus des milieux défavorisés ».

2. Une politique globale pour une école plus inclusive

Le rapport décrit les mécanismes de ségrégation sociale à l'œuvre dans l'école, et plaide pour une stratégie « d'affinement de la procédure d'affectation » en faveur de la **mixité sociale**, couplé à un travail Etat –collectivités sur la sectorisation. Il rejoint en ce sens et conforte la stratégie actuelle du ministère.

Il développe ensuite des **préconisations sensibles qui concernent l'enseignement privé** (que JP Delayahe a travaillé avec M. Balmand). Ainsi, il propose « une attribution des moyens prenant en compte l'obligation de mixité sociale, dans le public comme dans le privé », à travers deux mesures : différencier les dotations aux établissements privés selon des critères sociaux, et élaborer des chartes signées localement par les établissements privés et les autorités académiques pour favoriser la mixité scolaire. Ces préconisations mériteront une expertise approfondie.

Enfin, le rapport **soutient largement les orientations ministérielles** s'agissant de porter une attention spécifique aux transitions entre les niveaux d'enseignement, de développer les pédagogies explicites et fondées sur la coopération, de promouvoir une évaluation qui encourage, le numérique, l'éducation artistique et culturelle, l'apaisement du climat scolaire et la lutte contre le décrochage. Il insiste sur la nécessité de favoriser la prise d'initiatives des équipes pédagogiques et de diffuser le référentiel pédagogique de l'éducation prioritaire dont il souligne le bon accueil par les équipes pédagogiques.

3. Une politique de formation et de GRH pour réduire les inégalités

Le rapport propose des **mesures exceptionnelles pour prendre en compte des conditions de travail particulièrement difficiles** et favoriser l'affectation et le maintien d'enseignants expérimentés dans les zones les plus difficiles. Parmi les pistes proposées : recrutement par procédures spécifiques de personnels sur des postes à profil, réduction du service d'enseignement la première année d'affectation en REP+ pour permettre des compléments de formation, application au traitement des enseignants qui exercent en REP+ d'un coefficient multiplicateur, gains d'échelons plus rapides en REP+... Ces mesures mériteront un examen et un dialogue social approfondis.

Dans le même esprit, et sans remettre en cause les efforts déjà accomplis, il propose de consacrer une priorité absolue au remplacement des personnels absents, particulièrement en éducation prioritaire, et de soutenir les corps d'encadrement, par exemple en accordant davantage de temps de décharges pour les directeurs d'école en EP.

Enfin, le rapport consacre un large développement aux nécessités de **formation initiale des enseignants**, regrettant « une séparation entre la formation académique et disciplinaire et le tronc commun qui ne donne pas sa pleine efficacité à la formation professionnelle ». Les préconisations (travaillées avec François Louveaux), consistent à intégrer la prise en compte de la grande pauvreté et l'enjeu de la réussite de tous les élèves dans un continuum de formation entre la L2 et le M2, incluant un temps obligatoire d'activité associative, et complété par des actions de formation continue dans les premières années d'exercice.

4. Un partenariat renforcé avec les parents et les élus, et entre les acteurs du système éducatif pour une véritable alliance éducative

Cette dernière partie est très consensuelle, le rapport préconisant de **mieux associer tous les parents**, avec une attention particulière à ceux qui sont en situation de pauvreté, de développer le dispositif « ouvrir l'école aux parents », les espaces parents et le dispositif adultes relais.

Il propose, dans le cadre de la relance des **internats**, de coordonner avec les collectivités locales une politique d'aide à l'hébergement pour les publics les plus en difficulté.

Enfin, comme annoncé lors du comité interministériel « égalité – citoyenneté », il recommande de déployer les **programmes de réussite éducative** autour de chaque collègue REP+ et de renforcer l'ambition des **PEDT** sur l'accompagnement à la scolarité des élèves les plus fragiles.

En conclusion, la grande qualité de ce rapport est constitutive d'une véritable feuille de route pour approfondir la refondation de l'école, sur la fin du quinquennat et au-delà, dans le sens d'un engagement social qui lui donne pleinement son sens. La quasi-totalité des préconisations pourront faire l'objet d'un travail en vue d'une mise en œuvre.